

DELIBERATION N° 2023-60

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 février 2023 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la troisième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol »

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER et Valérie PLAGNOL, commissaires.

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, et par un avis publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 30 juillet 2021¹, le ministre chargé de l'énergie a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol » (dit également « AO PPE2 PV Sol »). La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a rendu un avis sur le cahier des charges de cet appel d'offres ainsi que sur celui des six autres appels d'offres dits « PPE2 » le 17 juin 2021².

Les conditions de participation et le détail des pièces à fournir ont été définis dans le cahier des charges, arrêté par la ministre de la transition écologique dans la version applicable à la présente troisième période³, publiée sur le site de la CRE le 5 décembre 2023.

Cet appel d'offres comprend une seule famille, un volume de 200 mégawatts-(MWc) étant toutefois réservé en priorité aux projets de moins de 5 MWc distants de plus de 500 mètres de tout autre projet proposé à la même période de candidature ou lauréat d'une précédente période de candidature du même appel d'offres, pour laquelle la date de désignation des lauréats a eu lieu moins de 2 ans avant la date limite de dépôt des candidatures de la présente période du présent appel d'offres. La troisième période de candidature s'est clôturée le 23 décembre 2022. La puissance appelée totale est de 925 MWc.

¹ Avis n° 2021/S 146-386062 publié au JOUE le 30 juillet 2021.

² Délibération de la CRE du 17 juin 2021 portant avis relatif aux sept projets de cahiers des charges d'appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable pour la période 2021/2026.

³ Avis n° 2022/S 214-614411, publié au JOUE le 7 novembre 2022.

SOMMAIRE

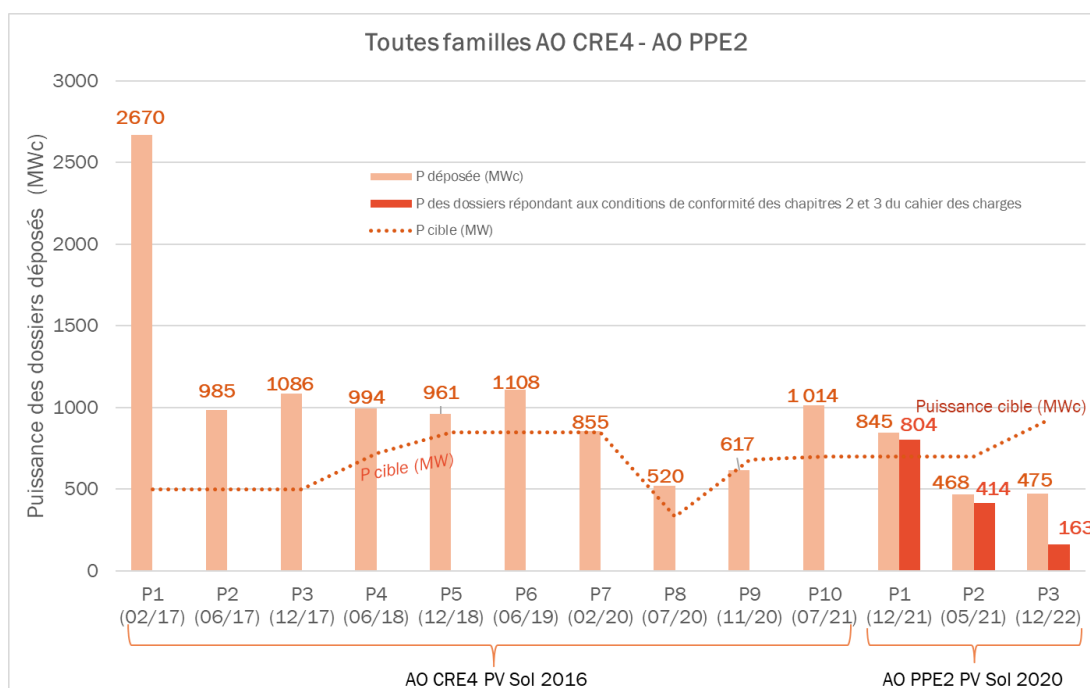
1. ANALYSE DES RESULTATS	3
1.1 PUISSANCE CUMULEE DES DOSSIERS	3
1.2 PRIX MOYEN PONDERE.....	4
1.3 TYPOLOGIE DES DOSSIERS	4
1.4 ESTIMATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC	4
2. RECOMMANDATIONS POUR LA PROCHAINE PERIODE DE L'APPEL D'OFFRES	5
2.1 MODELE DE GARANTIE FINANCIERE DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET PRESENTE DANS LE CAHIER DES CHARGES	5
2.2 NOUVELLES PIECES JUSTIFICATIVES N° 11 ET 12	5
2.3 NIVEAU DU PRIX PLAFOND	5
2.4 CALENDRIER DE LA PROCHAINE PERIODE DE L'APPEL D'OFFRES	6
DECISION DE LA CRE	7

1. ANALYSE DES RESULTATS

1.1 Puissance cumulée des dossiers

La puissance cumulée des 51 dossiers déposés (hors doublons, plis vides, plis retirés et dossiers déjà désignés lauréats à un autre appel d'offres) s'élève à 474,54 MWc, ce qui représente 51,3 % des 925 MWc appelés. Cependant, seulement 13 dossiers répondent aux conditions de conformité décrites aux chapitres 2 et 3 du cahier des charges, représentant une puissance cumulée de 163,07 MWc. Parmi ces dossiers, seulement 7 proposent un tarif de référence inférieur au prix plafond, représentant une puissance cumulée de 115,03 MWc (12,44% des 925 MWc appelés). Il convient de noter que la sous-souscription est constatée aussi bien sur le volume réservé (11,55 MWc de dossiers conformes pour 200 MWc appelés) que sur le volume restant.

Le graphique ci-après présente une comparaison entre la puissance cumulée des offres déposées à la présente période et les deux premières périodes du présent appel d'offres, ainsi que la puissance cumulée des offres déposées dans le cadre des dix périodes du précédent appel d'offres portant sur des installations photovoltaïques au sol, toutes familles confondues.



Évolution de la puissance déposée à chaque période et comparaison avec la puissance appelée (MWc)

Les projets photovoltaïques au sol ont aussi pu candidater, en juillet 2022, à l'appel d'offres technologiquement neutre. Une puissance de 500 MW était appelée, regroupant des projets photovoltaïques, éoliens et hydrauliques. 225,93 MWc de projets photovoltaïques y ont été déposés, parmi lesquels 208,28 MWc étaient conformes.

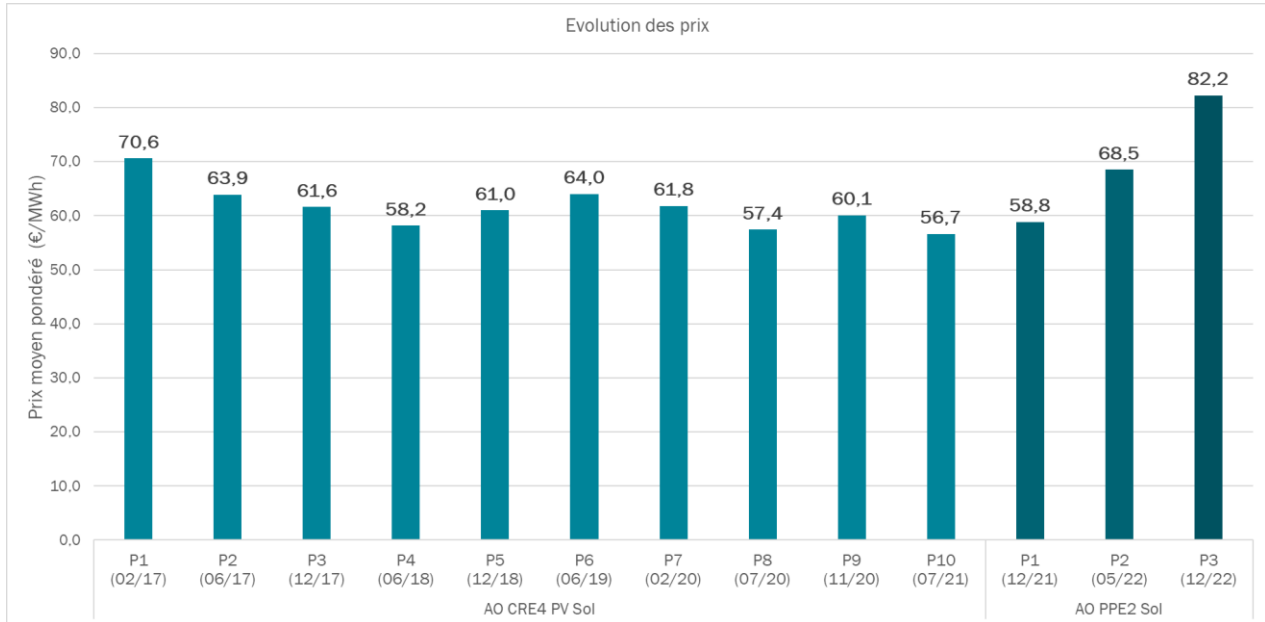
Le volume total des dossiers conformes (115,03 MWc) étant inférieur à la puissance appelée (925 MWc), le cahier des charges prévoit l'application d'une règle de compétitivité, au paragraphe 2.10 du cahier des charges. Cependant, en considérant le nombre exceptionnel de dossiers éliminés pour des causes de non-conformité, en particulier une difficulté généralisée liée à un problème d'interprétation du cahier des charges, la CRE propose, dans le cas d'espèce, de ne pas appliquer cette règle de compétitivité. La puissance cumulée des offres que la CRE propose de retenir s'élève ainsi à 115,03 MWc, dont 11,55 MWc au titre du volume réservé.

La puissance déposée lors de la présente période hors dossiers déjà désignés lauréats est relativement stable (augmentation de 1 %) par rapport à la deuxième période de l'appel d'offres (467,59 MW déposés pour 700 MW appelés). La puissance moyenne installée des dossiers déposés est en hausse de 15,4 % (9,30 MWc à la présente période contre 8,06 MWc à la précédente).

1.2 Prix moyen pondéré

Le prix moyen pondéré de l'ensemble des dossiers que la CRE propose de retenir s'élève à 82,23 €/MWh, en forte augmentation par rapport à la période précédente du présent appel d'offres (+20 %) et au prix moyen pondéré des projets photovoltaïques au sol présentés à la 1^{ère} période de l'appel d'offres technologiquement neutre (+12 %).

Le cahier des charges de cette 3^e période prévoyait pour la première fois un prix plafond confidentiel.



Évolution des prix des dossiers que la CRE propose de retenir à chaque période (€/MWh)

1.3 Typologie des dossiers

Parmi les 51 dossiers déposés (hors doublons, plis vides, plis retirés et dossiers déjà désignés lauréats à un autre appel d'offres), 37 sont des projets implantés sur terrain dégradé (« cas 3 »), dont 20 dans les carrières ou anciennes carrières. Les terrains relevant d'une zone naturelle (« cas 2 ») sont au nombre de 8, ceux dans les zones urbanisées (« cas 1 ») de 5.

Un seul dossier présente un terrain d'implantation de nature agricole (« cas 2 bis »), nouvellement autorisé à la présente période.

1.4 Estimation des charges de service public

Sur le fondement des hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse annexé à la présente délibération, le tableau ci-dessous donne l'estimation des charges de service public générées par ces projets sur les vingt années du contrat de complément de rémunération (sur la base d'une hypothèse de mise en service de l'ensemble des projets au 1^{er} juillet 2024), conformément aux trois scénarii d'évolution du prix de l'électricité décrits dans le rapport de synthèse.

Charges de service public (en M€ courants)	Scénario sous-jacent à l'impact de la PPE avec un prix de l'électricité à 42 €/MWh en 2028	Scénario sous-jacent à l'impact de la PPE avec un prix de l'électricité à 56 €/MWh en 2028	Scénario tendanciel ⁴
20 ans des contrats	125	94	-49

⁴ Le scénario dit « tendanciel » est un scénario se basant sur les prix de marché tels qu'observés actuellement :

- Pour l'année 2024, il se base sur le prix moyen calendaire base 2024, observé sur la période du 31 janvier au 13 février 2023 (à savoir 186,48 €/MWh).
- Pour les années 2025 et suivantes, il se base sur le prix moyen calendaire base 2025 également observé sur la période du 31 janvier au 13 février 2023 (à savoir 138,89 €/MWh).
- Ces prix de marché prennent en compte un profilage de la filière photovoltaïque selon les mêmes hypothèses de pondération que celles utilisées dans les scénarii sous-jacents à la PPE 2019-2028.



2. RECOMMANDATIONS POUR LA PROCHAINE PERIODE DE L'APPEL D'OFFRES

2.1 Modèle de garantie financière de mise en œuvre du projet présenté dans le cahier des charges

Le cahier des charges, dans sa version applicable pour cette 3^e période de candidature, a été modifié par rapport aux deux premières périodes, afin de clarifier les attentes concernant les garanties financières déposées par les candidats et couvrir la période effective de construction et de mise en service des installations. Cette garantie est un élément important du dispositif permettant de s'assurer que les projets seront effectivement réalisés.

Ainsi, lors de la candidature, les candidats doivent fournir une garantie financière, d'un montant de 30 000 € multipliés par la puissance installée du projet, et qui doit couvrir la période suivante :

- à partir de 3 mois après la date limite de dépôt des offres, ou à partir de la désignation du projet comme lauréat ;
- jusqu'à 6 mois après la date d'achèvement.

Malgré un atelier de travail tenu par les services de la CRE et de la DGEC avant la remise des offres visant à rappeler ces nouvelles modalités de garantie financière, la CRE a dû éliminer 35 dossiers pour non-respect des conditions sur les garanties fournies, pour un total de 261,39 MWc, ce qui représente 56 % de la puissance déposée hors dossiers déjà désignés lauréats à un précédent appel d'offres.

Constatant le très faible taux de projets ayant répondu à ces conditions pourtant substantielles du cahier des charges, la CRE recommande que des modèles plus explicites de garanties financières y soient annexés et les proposera au ministère de la transition énergétique pour les différents appels d'offres concernés.

2.2 Nouvelles pièces justificatives n°11 et 12

Le cahier des charges, dans sa version applicable pour cette 3^e période de candidature, a été modifié par rapport aux deux premières périodes :

- un cas 2 bis a été ajouté (zones agricoles) ;
- les candidats devant fournir pour les projets dont le terrain relève des cas 2 et 2 bis des justificatifs de remise en état du terrain en fin d'exploitation (copie du bail ou garantie financière de démantèlement) et le cas échéant, un certain nombre d'engagements (maintenir une activité agricole ou pastorale, associer l'agriculteur aux revenus du projet, ne pas détruire de mare, haie ou bosquet, établir une convention avec un organisme professionnel ou scientifique).

Parmi les 10 dossiers dont le terrain d'implantation relève d'un cas 2 ou 2 bis et par conséquent soumis à la présentation de la pièce n° 11 (copie du bail ou garantie financière de démantèlement), 8 candidats n'ont pas transmis les documents attendus, à savoir une copie du bail intégrant une clause de remise en état du terrain pour les projets de puissance inférieure ou égale à 10 MWc ou une attestation de constitution de la garantie financière de démantèlement conforme pour les projets de puissance supérieure à 10 MWc.

Dans le cadre de sa délibération du 21 avril 2022⁵, la CRE avait déjà recommandé de supprimer l'obligation pour les installations des « cas 2 » et « 2 bis » de plus de 10 MWc de fournir une garantie financière de démantèlement.

En outre, la CRE constate que le cahier des charges impose la fourniture d'une copie du bail, impliquant un niveau de développement du projet avancé et donc très contraignant pour les candidats. Dès lors, la CRE estime que cette exigence est susceptible de décourager de potentielles candidatures ou de conduire à des candidatures non conformes, devant être éliminées pour ce motif.

La CRE recommande en conséquence de permettre aux candidats de fournir une copie de la promesse de bail intégrant bien une clause de remise en état du terrain, à condition que cette promesse, en tant qu'alternative à la copie du bail, offre un degré de sécurisation du projet qui lui soit similaire, en encadrant notamment les conditions de validité et de levée d'option.

2.3 Niveau du prix plafond

⁵ Délibération de la CRE du 21 avril 2022 portant avis sur le projet de modification du cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol »

Elle tient aussi à rappeler qu'avec l'introduction de l'indexation du tarif de référence avant la mise en service des installations :

- si les coûts des matières premières et du transport venaient à évoluer, les tarifs des lauréats évolueraient de la même manière, empêchant une surrentabilité des projets, tout en garantissant une rémunération similaire à celle demandée ;
- les primes de risque sont censées diminuer.

2.4 Calendrier de la prochaine période de l'appel d'offres

Dans la mesure où 86 % des dossiers déposés hors dossiers déjà désignés lauréats à un précédent appel d'offres ne sont pas conformes, la CRE n'a pu proposer de retenir que sept (7) projets (en incluant par ailleurs le seul dossier qui aurait été éliminé par application de la règle de compétitivité).

Au vu de ces résultats, la CRE recommande de relancer sous deux mois une nouvelle période de l'appel d'offres, en prenant en compte les recommandations susmentionnées.

2.5 Indexation des tarifs (K)

Le cahier des charges de la troisième période de l'appel d'offres a introduit une indexation des tarifs de référence entre le mois de fin de candidature et jusqu'à 12 mois avant la mise en service des installations. La CRE a rendu un avis favorable sur l'introduction de ce dispositif le 20 octobre 2022⁶.

Afin d'harmoniser les indices INSEE utilisés dans le cadre de l'indexation K entre le guichet ouvert⁷ et les appels d'offres, la CRE recommande, s'agissant de l'indice portant sur l'aluminium, d'utiliser dans le cadre des appels d'offres portant sur des installations photovoltaïques l'indice INSEE d'identifiant 010534657 (indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – CPF 24.42 – Aluminium – Prix de marché – Base 2015 – Données mensuelles brutes – Identifiant 010534657).

⁶ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 octobre 2022 portant avis sur le projet de modification du cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol ».

⁷ L'arrêté modificatif du 8 février 2023 modifie la formule d'indexation K de l'arrêté tarifaire dit « S21 ».

DECISION DE LA CRE

La troisième période de candidature à l'appel d'offres PPE2 portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol » s'est clôturée le 23 décembre 2022.

La puissance cumulée des offres conformes est pour la deuxième fois consécutive nettement inférieure au volume cible défini par le cahier des charges : seulement 163,07 MWc sont conformes au sens des chapitres 2 et 3 du cahier des charges et 115,03 MWc parmi ces 163,07 MWc proposent un prix inférieur au prix plafond.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) recommande donc de relancer une nouvelle période sous deux mois. Afin d'éviter de nouveaux problèmes de non-conformité des dossiers, elle recommande également de mettre à jour le modèle de garantie financière annexé au cahier des charges afin de le rendre plus explicite par rapport aux durées de garanties du cahier des charges, et d'adapter la pièce justificative n° 11 requise pour les dossiers des cas 2 et 2 bis.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la troisième période de candidature, ci-annexé.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition énergétique, ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Des versions non confidentielles du rapport et de la délibération seront publiées sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 23 février 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON